



Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Transparenz, Akzeptanz und mehr Beteiligung – das sind die politischen Schlagworte, die durch die intensive Debatte um das Bahnprojekt “Stuttgart 21” in das öffentliche Bewusstsein gerückt sind. Auch die Umsetzung der Energiewende in Deutschland wirft die Frage auf, ob die bisherigen Planungs-, Genehmigungs- und Beteiligungsverfahren noch ausreichen. Diese gesellschaftlichen Auseinandersetzungen erfordern eine generelle Anpassung der Informationspraxis und Partizipationsmöglichkeiten in Deutschland. Tatsächlich haben die vielfältigen Konflikte in der Vergangenheit gezeigt, dass die Planungskultur stärker als bisher die Bevölkerung in den Blick nehmen muss. Es muss einerseits mehr Transparenz und Dialogbereitschaft nicht nur auf Seiten von Politik und Verwaltung sondern auch auf Ebene der Wirtschaft und einzelner Vorhabenträger geben. Andererseits ist eine konsequenterer Ausgestaltung und Umsetzung der rechtlichen Möglichkeiten für die verschiedenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich.

Der NABU fordert

- die Erleichterung des Zugangs der Bürgerinnen und Bürger zu Umweltinformationen und Dokumenten von öffentlichem Interesse.
Aus dem Informationsrecht der Bürgerinnen und Bürger muss eine allgemeine Informationspflicht der Behörden werden. Verfügbare Unterlagen sind unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten unaufgefordert und kostenfrei im Internet in einem Informationsregister bzw. einer Umweltdatenbank zur Verfügung zu stellen.
- die Aufwertung, Ergänzung und stärkere Vereinheitlichung der gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren.
So könnte der Scoping-Termin für die Umweltverträglichkeitsprüfung zeitlich vorgezogen und öffentlich durchgeführt werden, um Fragen und Vorbehalte bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens berücksichtigen zu können, bevor sich die Planungen bereits zu sehr verfestigt haben. Später im Verfahren sollte die Durchführung eines Erörterungstermins als Kristallisationspunkt für die Öffentlichkeitsbeteiligung obligatorisch sein und für alle Bürger uneingeschränkt offen stehen.
- im Rahmen einer möglichst frühzeitigen Konsultation alle relevanten Interessengruppen stärker in die Entwurfsphase für Pläne, Programme und Strategien einzubinden.
Ziel- und Interessenskonflikte treten so nicht erst im fortgeschrittenen Planungs- oder gar Umsetzungsstadium der einzelnen Vorhaben zu Tage.

Damit erhöhen sich die Chancen für konsensuale und damit in der Regel bessere Lösungen und für die Vermeidung von Eskalationen.

- zumindest bei komplexen Infrastrukturvorhaben die Bedarfsprüfung bzw. die „ob-Frage“ zum Gegenstand einer obligatorischen Parlamentsentscheidung zu machen, um die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern. Nach Abschluss einer umfassenden Alternativenprüfung z. B. in einem Raumordnungsverfahren wird damit die Einleitung des Planfeststellungsverfahrens künftig an einen Parlamentsvorbehalt gekoppelt.
- die (Wieder-) Einführung einer strikten zeitlichen Befristung für die Ergebnisse des Planfeststellungsverfahrens.

Wird nicht innerhalb von drei Jahren nach dem Planfeststellungsbeschluss mit der Umsetzung des Projektes begonnen, verlieren die Grundlagen für die Genehmigung des Vorhabens ihre Gültigkeit. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Rahmenbedingungen, die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegen, nicht aufgrund mehrjähriger Planungs- bzw. Umsetzungspausen deutlich verändert haben und so die Akzeptanz in der Bevölkerung verlieren.

- die vollständige Umsetzung der Aarhus-Konvention und die Stärkung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten für die Umweltverbände entsprechend dem so genannten Trianel-Urteil des EuGH vom 12. Mai 2011.

Vorbemerkungen

Mehr und bessere Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu beitragen, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland transparenter und konstruktiver ausgestaltet werden. Eine verbesserte Kommunikation soll nicht über existierende Interessenskonflikte hinwegtäuschen, sondern diese einer lösungsorientierten Bearbeitung zuführen. Dabei kann nicht immer ein Konsens zwischen allen Beteiligten erzielt werden. In diesen Fällen müssen die Interessensgegensätze z.B. von Umweltschützern, Naturschützern oder vom Vorhaben bzw. der Planung direkt Betroffenen in der Öffentlichkeitsbeteiligung transparent und nachvollziehbar benannt werden und einen Ausgleich ermöglichen. Dieser Abwägungsprozess darf aber nicht einseitig zu Lasten der Berücksichtigung von Belangen des Gemeinwohls erfolgen.

Der NABU sieht sich dabei in einer Doppelrolle: Als Anwalt der Natur bringen wir stellvertretend die rechtlichen und fachlichen Belange zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der biologischen Vielfalt ein. Gleichzeitig versteht sich der Verband als Teil der Zivilgesellschaft, der als „guter Bürger“ aktiv seine demokratische Verantwortung bei der politischen

Mitgestaltung und für das Gemeinwohl gegenüber privaten oder wirtschaftlichen Interessen wahrnimmt.

Die Kritik des NABU an der geltenden Beteiligungspraxis richtet sich zum einen gegen Defizite der rechtlichen Grundlagen und zum anderen gegen „Vollzugsdefizite“ bzw. Mängel in der Umsetzung. Ein Beispiel: Im Planfeststellungsverfahren ist im Gegensatz zur Bauleitplanung eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht obligatorisch (Defizit der gesetzlichen Grundlage, hier: VwVfG), eine tatsächliche Diskussion von Planalternativen – wie im Gesetz gefordert – findet jedoch auch bei Bauleitplanverfahren selten statt (Vollzugsdefizit).

Im vorliegenden Hintergrundpapier skizziert und begründet der NABU seine Forderungen für eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren mit folgenden Zielen:

1. der frühzeitigen und proaktiven Bereitstellung von Informationen zu Vorhaben und Planungen sowie relevanten Umweltdaten, Verfahrensschritten und Beteiligungsmöglichkeiten seitens der Behörden und Vorhabenträger. Dabei müssen auch die Wirt-

schaft und die einzelnen Unternehmen stärker in die Pflicht genommen werden, von sich aus auf die Bürger zuzugehen.

2. der Aufwertung der formalen Beteiligungsverfahren zur räumlichen Planung und der Anlagenzulassung, indem z.B. die Bedarfs- und Alternativenprüfung zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht wird. Diese Prüfung darf nicht länger dem bisherigen Hauptzweck des
3. der Förderung von neuen Dialogformaten und informellen Beteiligungsmöglichkeiten sowie alternativen Methoden der Konfliktbearbeitung auch außerhalb der Verwaltungsverfahren.

Verwaltungsverfahrens untergeordnet werden, das vor allem in der Kontrolle der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben besteht.

Erläuterung und Begründung der NABU-Forderungen

Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Umweltinformationen

Die Grundvoraussetzung qualifizierter Äußerungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zunächst eine sachliche Information der Öffentlichkeit. Deshalb ist es wichtig, die Informationspraxis innerhalb und außerhalb formeller Planungsverfahren zu verbessern. Die kommunalen Behörden – v.a. Umwelt-, Grünflächen- und Stadtplanungsämter – besitzen zahlreiche und wertvolle Informationen über den örtlichen Umweltzustand. Diese stammen z.B. aus vorausgegangenen Planungsverfahren oder Umweltverträglichkeitsprüfungen, werden aber oft nur dokumentiert und archiviert und nicht mehr aktiv genutzt.

Informationen über diese gesammelten Umweltdaten sollten in einer Umweltdatenbank zugänglich gemacht werden. Dies kann von einer listenartigen Erfassung nach Schlagwörtern bis zur Aufbereitung und Georeferenzierung (räumlichen Verortung) der Daten reichen. Am sinnvollsten ist sicherlich die Anbindung an vorhandene Informationssysteme auf Bundes-, Landes- oder Landkreisebene.

Zwar kann ein solcher Datenpool bei künftigen Planungen keine Einzelfallprüfungen ersetzen, er kann jedoch auf wichtige Aspekte hinweisen, die bereits in vorausgegangenen Planungen von Bedeutung waren. Bei guter Qualität können diese Gutachten auch Standards für neue Planungen und Untersuchungen setzen. Der interessierten Öffentlichkeit wird vor allem eine

weitere Informationsgrundlage geboten, um sich allgemein über die (kumulativen) Vorbelastungen durch die bisherigen Vorhaben in ihrer Region zu informieren oder um sich bei neuen Planungen kritisch für die Belange des Natur- und Umweltschutzes einsetzen zu können.

Vereinheitlichung und Aufwertung der gesetzlich geregelten Beteiligungsverfahren

Bei der Bewertung der Beteiligungsmöglichkeiten muss zwischen den verschiedenen Verfahren auf der Planungsebene bzw. auf der Zulassungsebene für ein konkretes Vorhaben unterschieden werden. Zu den Planverfahren zählen neben der Landes- bzw. Regionalplanung und der kommunalen Bauleitplanung auch die raumbezogenen Fachplanungen auf Bundesebene, wie der Bundesstraßenbedarfsplan oder die neu eingeführte Bundesfachplanung für Höchstspannungs-Stromleitungen. Die Zulässigkeit von Vorhaben wird ebenfalls auf unterschiedlichen Ebenen geprüft: In Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren, bei Genehmigungen nach Immissionsschutzrecht oder im Rahmen der kommunalen Baugenehmigung.

Bei beiden Verfahrensformen gibt es Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung - entweder einer allgemeinen oder der so genannten betroffenen Öffentlichkeit (und ggf. direkt Betroffener). Die Vorschriften unterscheiden sich jedoch in Art und Umfang deutlich; selbst die Regelungen für Raumordnungsverfahren sind in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. So

NABU-Hintergrund – Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- & Genehmigungsverfahren

hängt z.B. die Entscheidung über das Maß der Öffentlichkeitsbeteiligung vom jeweiligen Landesrecht ab: In einigen Fällen gibt es die Pflicht zur Beteiligung, in anderen Fällen liegt es im Ermessen der Behörden, teilweise ist eine Beteiligung überhaupt nicht vorgesehen. Auch die derzeit geltenden – vom Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) abweichenden – Vorschriften für Planfeststellungsverfahren nach verschiedenen Fachgesetzen (z.B. Bundesfernstraßengesetz, Bundeswasserstraßengesetz, Energiewirtschaftsgesetz) haben zu einer Rechtszersplitterung geführt.

Anscheinend führen bereits Vielfalt und Unterschiede der Planungsverfahren zu Hürden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung: Mit der Komplexität der rechtlichen Rahmenbedingungen sind die Bürgerinnen und Bürger sowie Interessenvertreter oft überfordert. Probleme zeigen sich nicht nur in Unsicherheiten über die grundsätzlichen Möglichkeiten und Grenzen der Einflussnahme auf behördliche Entscheidungen, sondern auch in Form von Protesten, wenn Bürgerinnen und Bürger bestehende Beteiligungsangebote ablehnen.

Zwar wurden v. a. in der kommunalen Verwaltungspraxis der vergangenen Jahre Verbesserungen umge-

setzt, z. B. durch Online-Umweltinformationen und höhere Standards bei der Bürgerbeteiligung, durch Bürgerbeauftragte oder internetgestützte Einwendungsmöglichkeiten im Rahmen von Raumordnungs- oder Bauleitplanverfahren. Aus Sicht des NABU sind dennoch in der derzeitigen Beteiligungspraxis folgende (strukturelle) Hindernisse und Defizite unverkennbar:

- Die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung von Planungsunterlagen per Zeitungsannonce oder Mitteilung im Amtsblatt wird von Bürgern häufig übersehen oder die eigene Betroffenheit wird nicht erkannt.
- In abgestuften Verfahren stellen Bürger oft nicht rechtzeitig fest (bzw. wissen nicht), wann welche Einwände vorgebracht werden können bzw. müssen.
- Insbesondere bei komplexen Infrastrukturvorhaben kann der Umfang der zu sichtenden Planunterlagen und Fachgutachten immens sein. Die Beteiligungsfristen berücksichtigen dies häufig nicht in angemessener Weise.

Exkurs: Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) durch das PIVereinHG

Die Novelle des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes ist eine Reaktion auf die anhaltenden Proteste zu „Stuttgart21“ und die damit einhergehenden Forderungen nach einer stärkeren Partizipation. Diese Chance wurde vom Gesetzgeber nicht genutzt.

In Anlehnung an das Bauleitplanverfahren soll nun auch in Planfeststellungsverfahren eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen. Allerdings nicht obligatorisch: Es wird keine unmittelbare Pflicht des Vorhabenträgers eingeführt, die Öffentlichkeit frühzeitig zu unterrichten, sondern nur eine Pflicht der zuständigen Behörde, auf eine frühzeitige Information der betroffenen Öffentlichkeit hinzuwirken. Diese „Hinwirkungspflicht“ nennt der Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen die „wohl die denkbar schwächste Handlungsanweisung, die man sich für ein Behördenhandeln vorstellen kann.“ Sanktionen bei einem Verstoß gegen diese Verpflichtung oder beim Unterbleiben der frühzeitigen Öffentlichkeitsunterrichtung sind nicht vorgesehen; Verstöße bleiben somit ohne rechtliche Konsequenzen.

Etwaige verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verpflichtung eines privaten Vorhabenträgers können für Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft nicht gelten. Es ist also unverständlich, dass nicht zumindest für diese Verfahren eine Rechtspflicht zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wird. Gerade Infrastrukturvorhaben öffentlicher Träger bergen ein Konfliktpotenzial in der Bürgerschaft, auf das die Novelle zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung eigentlich reagieren wollte.

Die Novelle des VwVfG verfolgt auch das Ziel einer Rechtsvereinheitlichung bzw. „Rückholung“ von Sonderrecht für Planfeststellungsverfahren aus den Fachgesetzen. Das wird jedoch nur z. T. umgesetzt: Auch nach der Novelle bleiben in den Fachgesetzen beachtliche Sonderregelungen erhalten (z. B. im Fernstraßengesetz die zehnjährige Geltungsdauer des Planfeststellungsbeschlusses mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere fünf Jahre).

Der NABU setzt sich daher für eine Vereinheitlichung und Aufwertung der Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung ein:

- Eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung muss verpflichtender Bestandteil der Verfahren sein.
- Bei der ortsüblichen Bekanntmachung ist die formelle „Bekanntmachungsanzeige“ durch informative Beiträge im redaktionellen Teil der Zeitung zu begleiten. Selbstverständlich sollten diese Hinweise auch auf der Homepage der Kommunalverwaltung gegeben werden. Um Betroffene aktiver und von Anfang an zu informieren, ist außerdem eine persönliche Benachrichtigung zu prüfen.
- Die Auslegung / Einsichtnahmemöglichkeit von Planunterlagen sollte immer durch einen Erörterungstermin ergänzt werden.
- Die Fristen für eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Behörden sollten angeglichen d. h. vereinheitlicht werden, ebenso ist die Präklusionsklausel einheitlich zu handhaben. Bei der Bemessung der Beteiligungsfristen ist der unterschiedliche Komplexitätsgrad der Vorhaben/Planungen zu berücksichtigen.
- Die Einsichtnahme in die Planungsunterlagen sollte während des behördlichen sowie eines sich ggf. anschließenden gerichtlichen Prüfungsverfahrens uneingeschränkt möglich sein.

Beteiligung bereits im Rahmen der Alternativenprüfung

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung – mit der Information über „sich wesentlich unterscheidende Lösungen“ und „die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens“ – ist im Rahmen der Bauleitplanung geltendes Recht (§ 3 Abs. 1 BauGB). Im Rahmen von Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren ist diese verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen. Dabei ist vor allem die Frage nach Alternativen – sowohl bei Vorhaben öffentlicher Träger (z. B. Straßentrassen), als auch privater Betreiber (z. B. Standort großflächigen Einzelhandels) – ein entschei-

dender Faktor, bei dem die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig beteiligt werden sollte.

Diese Alternativendiskussion muss dann tatsächlich auch ergebnisoffen erfolgen. Findet eine Beteiligung erst zu einem späteren Zeitpunkt statt, muss in der Praxis von einer Vorfestlegung durch den bereits gelaufenen Planungsprozess bzw. ausgegebene Planungskosten ausgegangen werden. Die Beteiligung kann in diesem Fall nicht mehr als ergebnisoffen bezeichnet werden, weil ein grundsätzliches Umschwenken wirtschaftlich nicht mehr möglich ist. In der Praxis ist dies auch bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in Bauleitplanverfahren oft genug der Fall – den Zielen des BauGB zum Trotz.

Eine frühzeitige Einbindung in Verfahren – bevor unumkehrbare Weichenstellungen erfolgen – kann die Akzeptanz von Vorhaben und Planung erhöhen. So werden Prozesse transparent und Entscheidungen nachvollziehbar: Durch einen aufrichtigen Dialog entsteht in der Regel mehr Verfahrensbeschleunigung als durch die Kürzung von Beteiligungsfristen und die Beschränkung des Beteiligtenkreises (wie beim vereinfachten Verfahren nach §13/13a BauGB).

Bedarfsprüfung als Gegenstand einer obligatorischen Parlamentsentscheidung bei komplexen Infrastrukturvorhaben

Für die Konkretisierung dieses Vorschlags und die Abschätzung der daraus resultierenden Anzahl an möglichen Parlamentsentscheidungen auf Landesebene sollte ein juristisches Gutachten in Auftrag gegeben werden. Ausgangspunkt könnte eine systematische Analyse der Raumordnungsberichte der Länder dienen, um ggf. eine Legaldefinition zu entwickeln, welche Infrastrukturvorhaben unter Parlamentsvorbehalt gestellt werden sollen bzw. welche Anforderungen an die vorausgehende Alternativenprüfung zu stellen sind.

Der NABU verspricht sich von der obligatorischen Parlamentsentscheidung im Anschluss an eine Bedarfsprüfung bzw. eines Raumordnungsverfahrens einen wesentlichen Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Wenn die „Ob-Frage“ und die Entscheidung über mögliche Alternativen durch die gewählten Abgeordneten statt durch eine

Behörde bestätigt wird, bevor das konkrete Planungsverfahren eingeleitet wird, erhöht sich die politische Legitimität für die Realisierung des betroffenen Vorhabens deutlich. Gerade bei komplexen Infrastrukturentscheidungen können die verschiedenen (Gemeinwohl-) Belange und Interessen im Rahmen einer parlamentarischen Beratung besser zur Geltung gebracht und untereinander abgewogen werden als zum Beispiel im Rahmen eines Bürgerentscheids.

Zeitliche Befristung der Ergebnisse des Planfeststellungsverfahrens

Das Verwaltungsverfahrensgesetz enthält bereits eine Fristenregelung, die besagt, dass ein Planfeststellungsbeschluss außer Kraft tritt, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird. Die Novelle durch das PIVereinG sieht nun vor, dass als Beginn der Durchführung des Plans jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung gilt; eine spätere Unterbrechung ändert an diesem Durchführungsbeginn dann nichts mehr. Eine solche Regelung würde bewirken, dass eine Planung auch noch nach einer sehr langen Unterbrechung verwirklicht werden könnte. Angesichts der in einem derartigen Zeitraum möglichen weitreichenden Änderungen der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse kann eine derartige Bestimmung nicht sachgerecht sein. Im Interesse der Rechtssicherheit müsste hier zumindest die zeitliche Befristung einer möglichen Unterbrechung gesetzt werden, die den Übergang zur Aufgabe der Planung markiert.

Eine ähnliche Fristenregelung sollte bundeseinheitlich für die landesplanerischen Entscheidungen in Raumordnungsverfahren gelten. Bislang sehen die Gesetze der Länder auch hier unterschiedliche Regelungen vor: Von der Befristung als Grundprinzip (§ 16 Niedersächsisches ROG) bis zu einer „Kann-Regelung“ (§ 22 Thüringer Landesplanungsgesetz). Diese Entscheidungen sollten prinzipiell ihre Gültigkeit verlieren, wenn nicht innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung des Raumordnungsverfahrens das konkrete Planverfahren begonnen wird. Damit soll sichergestellt werden, dass die Rahmenbedingungen, die Entscheidungsgrundlage in den jeweiligen Verfahren waren, sich nicht aufgrund

mehrfähriger Planungs- bzw. Umsetzungspausen deutlich verändert haben.

Stärkung informeller, dialogorientierter Beteiligungsinstrumente

Sachliche Information, frühzeitige und ernsthafte Beteiligung sowie transparente Entscheidungsprozesse sind die grundlegenden Voraussetzungen für eine höhere Akzeptanz von Planungsvorhaben und die Vermeidung von Konflikten. Informelle Beteiligungsformen können dazu einen wertvollen Beitrag leisten.

Natürlich gibt es keine Garantie, dass gut gemeinte Informations- und Beteiligungsangebote automatisch zu einer höheren Zustimmung führen. Aber selbst wenn eine vollständige Konfliktvermeidung unwahrscheinlich ist, kann die frühzeitige Klärung der „Hauptkonfliktlinien“ (in einem „Konfliktatlas“) etwa im Rahmen einer vorbereitenden Mediation zu einer besseren Bewältigung der Probleme und tragfähigeren Lösungen führen. Entscheidend ist daher, die Ziele, Interessen und Rollen der Beteiligten für den gesamten Planungsprozess transparent zu machen sowie den Rahmen und die Funktion für die einzelnen Dialogbausteine klar zu kommunizieren.

Wenn sich ein geplantes Projekt bereits zu Beginn durch eine hohe Akzeptanz vor Ort sowie durch geringe Unsicherheiten in der Realisierung auszeichnet, genügen meistens gute Informationsangebote und ein professionelles Marketing. Nehmen dagegen technische, wirtschaftliche oder ökologische Unsicherheiten zu, sollte eine Konsultation der zentralen Akteure und Betroffenen vor Ort die Grundlage für eine weitergehende Beteiligung im Planungs- und Umsetzungsprozess darstellen. Bei einem hohen Konfliktpotenzial des Projekts, aber geringen Unsicherheiten in der Realisierung, müssen über die strittigen Punkte Verhandlungen mit den betroffenen Interessenvertretern aufgenommen werden, um tragfähige Lösungen erarbeiten zu können. Wenn zusätzlich die Komplexität des Vorhabens und die damit verbundenen Unsicherheiten bei der Umsetzung sehr groß sind, empfiehlt es sich, von vornherein auf eine möglichst breite und umfassende Kooperation mit den Beteiligten vor Ort bei der Realisierung des Projekts zu setzen.

Gerade auch außerhalb der gesetzlich geregelten Verfahren kann sachliche Aufklärungsarbeit - die manchmal pauschalisierten - Befürchtungen über die Umweltfolgen bestimmter Vorhaben ausräumen. Wichtig ist, dass sich Behörden und Planer mit solchen Bedenken frühzeitig auseinandersetzen und ihnen mit möglichst gut verständlichen und ggf. bürgerfreundlich aufbereiteten Informationen begegnen. Investoren und Planungsbehörden sollten den Aufwand umfassender Öffentlichkeitsarbeit nicht scheuen oder gar versuchen, Projekte möglichst still über die Bühne zu bringen – Konflikte sind dann meist vorprogrammiert.

Derartige Konflikte im späteren Planverfahrens können oft vermieden werden, wenn zu Planungsbeginn die Ortskenntnis und das vorhandene Fachwissen der Bevölkerung, wie sie etwa bei Ehrenamtlichen der Naturschutzverbände vorhanden sind, abgefragt und bei der Planung berücksichtigt werden. Eine derartige ernsthafte Partizipation führt dann nicht nur zu „geschmeidigeren“ Planverfahren, sondern vor allem auch zu einer besseren Planung: Bei der Beurteilung von Standortalternativen können die tatsächlich (natur) verträglichsten Standorte gefunden werden. Als Beispiel sei an dieser Stelle die Ausweisung von Vorrangflächen für die Windenergienutzung genannt. Hier haben die örtlichen Naturschützer häufig den besten Sachverstand bezüglich der örtlichen Vogellebensräume und ihrer konkreten Gefährdung.

Werden informelle Beteiligungsverfahren und Dialogelemente eingesetzt, darf die beteiligte Öffentlichkeit nicht das Gefühl bekommen, nicht ernst genommen zu werden: Wenn zu Beginn des Dialogs nicht deutlich gemacht wird, in welchem (rechtlichen) Rahmen die Beteiligten Einfluss nehmen können und welcher Gestaltungsspielraum inhaltlich überhaupt besteht, tritt im Anschluss – gerade bei hohem persönlichem Engagement – Frustration ein. Wenn sich bei den Beteiligten der Eindruck verfestigt, es gibt nur eine Lösung, der sie letztendlich doch zustimmen müssen, wird aus psychologischer Sicht Widerstand geradezu herausgefordert.

Im Falle größerer Konflikte wird ein Erörterungsverfahren nicht den notwendigen Raum bieten, um die relevanten Interessen und Akteure zu identifizieren und eine gemeinsam getragene Lösung zu finden.

Deshalb muss es neben dem Erörterungstermin die Möglichkeit geben, Verfahren zur Konfliktvermittlung als zusätzliches Element einzuführen. Ein Mediationsverfahren greift dann, wenn das formelle Beteiligungsverfahren unüberbrückbare Schwierigkeiten offengelegt hat. Deshalb kann und soll das Mediationsverfahren eine inhaltliche Flexibilität bieten, um auf diejenigen Punkte eingehen zu können, die im formalen Verfahren nicht gelöst werden konnten.

Entscheidend für den Erfolg eines Mediationsverfahrens ist die Berücksichtigung der Ergebnisse im formalen Verfahren. Ein Mediationsverfahren kann erst dann die Bereitschaft aller Beteiligten erreichen, sich darauf einzulassen, wenn sichergestellt ist, dass die Mediationsergebnisse bei den weiteren Planungs- und Verfahrensschritten berücksichtigt werden. Deswegen sind eine Mediationsvereinbarung zu Beginn und eine Abschlussvereinbarung zum Verhandlungsende unabdingbar.

Stärkung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten für die Umweltverbände

Mit dem sogenannten „Trianel-Urteil“ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Frühjahr 2011 die Rechte der Verbände in der Verbandsbeteiligung wesentlich gestärkt. Er stellte fest, dass die Vorgaben der Umweltverträglichkeitsrichtlinie und der Aarhus-Konvention nur unzureichend in deutsches Recht umgesetzt wurden. Insbesondere kritisierte er, dass der Zugang für die Verbände zu gerichtlichen Prüfungsverfahren im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) zu eng gefasst ist und damit den europäischen Vorgaben widerspricht. Denn bisher konnten die Verbände nur dann Rechte geltend machen, wenn dies auch einer natürlichen dritten Person zustünde. Es mussten also Individualrechte betroffen sein, damit Verbände eine rechtswidrige Beeinträchtigung der Umwelt gerichtlich prüfen lassen könnten. Hier hat der EuGH nun Position bezogen und die Rolle der Verbände als „Träger öffentlicher Belange“ klar gestärkt, indem er die bisher geltende Beschränkung als Verstoß gegen die europäischen Vorgaben wertet. So können Umweltverbände nun also auch gegen solche Entscheidungen klagen, bei denen keine Einzelpersonen und damit Individualinteressen, sondern „nur“ Natur und Umwelt und damit Allgemeininteressen betroffen sind.

Diese erweiterten Klagemöglichkeiten für die Verbände gelten bereits jetzt auf unmittelbarer Basis des europäischen Rechtes, auch wenn die Umsetzung in Deutschland durch eine Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes noch aussteht. Der NABU und andere Umweltverbände sind der Auffassung, dass das UmwRG auch darüber hinaus noch nicht hinreichend die Regelungen der Aarhus-Konvention umsetzt und fordern daher weitere, über die im Zuge des Trianel-Urteils erforderliche Anpassung hinaus noch weitere Änderungen des UmwRG. Dies betrifft insbesondere

- Die Ausweitung der Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung auf alle Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, die relevante Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Die bisherige Formulierung reduziert dieses Recht nur auf „Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen“, was zum einen eine unzulässige Einschränkung darstellt und durch den Interpretationsspielraum zum anderen in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten führen kann.
- Die Streichung der sogenannten „Präklusionsvorschrift“, gemäß derer nur dann eine gerichtliche Überprüfung veranlasst werden kann, wenn und soweit bereits im Genehmigungsverfahren entsprechende umfassende Begründungen vorgebracht wurden. Einwendungen zu Aspekten, die nicht bereits in der – für komplexe Planungsprozesse sehr knapp bemessenen - Anhörungsfrist vorgebracht wurden, werden damit ausgeschlossen, was eine unzulässige Restriktion darstellt und den Zielen der Aarhus-Konvention widerspricht.

Kontakt

NABU-Bundesverband, Fachbereich Naturschutz und Umweltpolitik
Carsten Wachholz, Tel. 030-284984-1617, E-Mail: Carsten.Wachholz@NABU.de

Impressum: © 2012, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.

Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Carsten Wachholz, Johannes Schmitz, Nicola Krettek, Jörg-Andreas Krüger, Till Hopf. Fotos: M.Dillinger/N.Krettek NABU, Agentur Bildschön. 10/2012